



TITLE:

# 公共事業と租税負担配分論 - 水関連公共事業における費用負担 -

AUTHOR(S):

仁連, 孝昭

---

CITATION:

仁連, 孝昭. 公共事業と租税負担配分論 - 水関連公共事業における費用負担 -. 経済論叢 1979, 123(3): 179-201

ISSUE DATE:

1979-03

URL:

<https://doi.org/10.14989/133764>

RIGHT:

# 經濟論叢

第123卷 第3号

---

- マルクスにおける生産諸力の概念について(3)……平 田 清 明 1
- 慣習保有地における  
旧体系の壊滅と土地私有への傾斜……………尾 崎 芳 治 16
- 二つの価格理論……………有 賀 裕 二 41
- 公共事業と租税負担配分論……………仁 連 孝 昭 63

經濟学会記事

---

昭和54年3月

京都大學經濟學會

# 公共事業と租税負担配分論

——水関連公共事業における費用負担——

仁 連 孝 昭

## I は じ め に

政府および自治体の公共活動に対してその受益に応じた費用負担の原則を導入しようとする公共当局の傾向が財政危機現象を背景に強まってきている。それは政策レベルでは「受益者負担論」と呼ばれ、租税論のレベルでは「利益説の復興」とも呼ばれている。これは公共経済学によって理論的に補強され、更に公共機能の公私分担論にまで展開している<sup>1)</sup>。社会生活のあらゆる領域で公共機能の拡大が必要とされるなかで、その反作用としてそれら公共機能を実現するための費用負担関係の理論的根拠が公共当局の側から要求されるのは当然ともいえる<sup>2)</sup>。しかし、これが公共的機能の膨張過程における種々の複雑な利害の対立、一般的利益と個別的利益との総合的な考察を欠くならば、片手落ちな議論としかなりえない。小論では、アメリカの水関連公共事業を手がかりとして、公共的機能の費用負担問題を取りあげ、利益（便益）と費用との分析を通じて一般的利益と個別的利益との関係を明らかにしてゆく。ここで、利益の分析は公共機能の膨張の過程が利益の受け手にどのような性質の利益をもたらすのかを明らかにするとともに、費用の分析においても公共機能の膨張過程で、

1) 佐藤進, 「受益者負担」と応益原則, 「都市問題」第61巻第4号, 1970年4月, 11—21ページ, 能勢哲也, 準公共財の特性と価格設定基準, 「季刊現代経済」第15号, 1974年12月, 136—52ページ。

2) J. A. Stockfish, "Fees and Service Charges as a Source of City Revenue: A Case Study of Los Angeles," *National Tax Journal*, Vol. 13, No. 2, June 1960, pp. 97—121, 日本都市センター都市行財政研究委員会編「都市経営の現状と課題」, 1978年。

とりわけその総合化の過程で費用構造がどのように変化するかを明らかにする。そのうえではじめて、公共事業の租税（費用）負担配分問題を議論の俎上にのぼすことができよう。公共事業の分析の対象は水資源に関連する公共事業に限定されるが、現代の公共事業の性格すなわち一方では資本のための生産基盤として、他方では国民の生活基盤として同時に機能するという特徴<sup>3)</sup>、またそれゆえにその費用負担配分をめぐる複雑な問題が生じるという理由から、その限定は許されるであろう。

まず、この分析にあたって、一般的利益と個別的利益の関係を理論的につかむために、租税負担論の学説のなかで租税利益説の検討をおこない、最近における「利益説の復興」を位置づけてその批判的検討の視角を確立しておきたい。

## II 租税負担論学説

租税学説を利益説と能力説に二分するのは常識であるが、租税学説を租税負担配分論としてみる場合、山崎怜氏に従って個別的租税利益説と一般的（全般的）租税利益説とに区分した方が当を得ている<sup>4)</sup>。氏によると、前者は租税の根拠となる利益（便益）が完全に納税者集団の各個人に分割されうるととらえ、したがって租税根拠論と租税負担配分論とが一致するところに特徴がある。これに対して後者では、租税の根拠が一般的利益すなわち納税者個人に分割されない利益であるために、租税負担配分原則を利益以外のものに求めざるをえないのである。ここでは、根拠論と負担配分論とが分離せざるをえないのである。

以上のように個別的租税利益説と一般的租税利益説とが特徴づけられたのであるが、両学説の背景にはそれぞれ異なった社会観が成立していた。

個別的租税利益説は市民革命期の租税論として、前近代的家産国家を拒否し、

3) 宮本憲一「社会資本論」改訂版、1976年、41—3 ページ。

4) 山崎怜、補説・個別的租税利益説と全般的租税利益説、「香川大学経済論叢」第41巻第3号、1968年8月、190—202ページ、同、いわゆる租税保険料説について、「一橋論叢」第75巻第1号、1976年1月、25—39ページ。

近代的租税国家を主張する理論としてホッブスとロックにより提出された。彼らによれば、国家は自由で平等な個人の社会契約によってはじめて成立するものであり、租税は契約の分担金として根拠づけられたのである。ロックをこの個別的租税利益説の完成者とすれば、ロックがこのような租税観をもちえた背景には、社会を自由で平等な財産（土地）所有者のそれとみなした社会観がある<sup>5)</sup>。ロックは租税国家を財産所有者（地主）の共同機関としたのであり、しかもこの地主は資本家的精神に満ちたフリー・ホルダーであり、労働と所有が未分離な生産者をさしていたのである。諸階級が併存している社会ではなく、ただ一つの支配的な階級（フリー・ホルダー）によって社会が形成され、他の階級は社会構成論から無視しえたのである<sup>6)</sup>。このような平等な社会を前提してはじめて、国家の保護による利益はその成員に平等に分割することが可能であった。等質な社会が前提しえた限りにおいて個別的租税利益説はその合理性を保持しえたのであった。なぜならば、国家を形成する諸個人が政治的・経済的に互いに自由で平等な存在であるかぎり、国家の保護は等しく各個人に到達し、したがって国家の保護による利益を各個人に分割することが可能であったのである。

この個別的租税利益説に反して、一般的利益説は国家の活動によってもたらされる利益が各個人に分割されえない社会全体に帰属するものであるとした。アダム・スミスは「社会を防衛する経費および元首の威厳を維持する経費は、いずれもその全社会の一般的利益のために支出されるものである」として、個

5) 島恭彦氏は、「ロックはここで地主の利益が他のあらゆる階級の公共の利益であり、同時に政府の利益であると主張している」と John Locke, *Some Consideration of the Consequences of the Lowering of Interest and Raising the Value of Money*, 1691 について述べ、「ロックの租税思想は結局地主が政治的にも経済的にもイニシアティブを持っていた時代の産物であった」と結論している。島恭彦「近世租税思想史」、1938年、176—95ページ。

6) ロックの自然状態はまさに、平等で等質な社会を前提としていたのである。「…完全に自由な状態…それはまた、平等の状態でもある。そこでは一切の権力と権限とは相互的であり、何人も他人より以上のものはもたない」。John Locke, *Two Treatises of Government*, 1698, Peter Laslett's edition, Cambridge University Press, 1960, p. 287, 鶴飼信成訳「市民政府論」、1968年、10ページ。

別利益に分割されえない一般的利益の存在を認めている<sup>7)</sup>。スミスのこの一般的利益認識をもたらした根拠は何であろうか。いいかえれば、国家の保護あるいは公共事業による利益を各個人のレベルにまで分割させてしまうことを許さなかった根拠は何であったのか。その一端は、彼が司法費について述べているところからうかがえる。「大きな財産のあるところではどこでも、大きな不平等がある。一人のひじょうな富者がいれば、すくなくとも五百人の貧者がいるにちがいないし、少数者の裕福は多数者の赤貧を前提にしている。……かれ（富者）は、いつも未知の敵（貧者）にとりかこまれており、……この敵の不正からかれを保護しうるのは、それに微罰を加えようとたえずふりあげられている市民的司法長官の強力な腕だけである。それゆえ、高価で大きな財産の獲得は、必然的に市民政府の確立を必要とする」というように、スミスは社会の不平等、利害の対抗関係をみてとっていた<sup>8)</sup>。彼の市民社会は個人間が平等で等質な社会ではなかった。それゆえに、利益を個別的利益にまで完全に分割することはできず、国家の活動による直接的利益を得る人々からの手数料（司法行政に対する法廷手数料、道路に対する通行税、教育に対する自発的寄付）の徴収を主張していながらも、その経費がまた一般的貢納によってもまかなわれなければならないことも同時に述べているのである。もし、一般的貢納を否定し、国家を租税国家ではなく手数料国家としていたならば、それは貧者を抑圧するための富者の国家となり、市民国家成立の合法性は消え失せてしまったであろう。スミスの一般的利益説とは、このような産業革命以後の階級社会にお

7) Adam Smith, *The Wealth of Nations*, 1776, Modern Library edition, 1937, p. 767, 大内兵衛・松川七郎訳「諸国民の富」巻、1966年、221ページ。スミスは、司法行政の経費、良好な道路や交通機関を維持する経費、教育や宗教上の教化のための諸施設の経費は同じく全社会にとって有益であるとし、国家活動全般についての一般的利益の存在を認めただうえで、それら活動からの直接的利益すなわち個別的利益に触れている。Ibid., pp. 767-8, 邦訳書巻、222-3ページ。スミスの租税第一原則をめぐるは能力説とするもの利益説とするもの、多くの論争があるところであるが、それを一般的利益説と解釈すべきであるとされたのは山崎冷氏である。同氏、明治・大正期におけるスミス租税第一原則解釈の諸類型、「香川大学経済論叢」第39巻第2号、1966年6月、同、アダム・スミスと国家、大河内一男編「国富論研究」第3巻、1972年。

8) Adam Smith, *op. cit.*, p. 670, 邦訳書巻、37ページ。

ける市民国家の合法化、租税の合理化というイデオロギーを含んだものであった。

スミスは司法費と公共土木事業および公共施設の経費については、一般的貢納（租税）によってまかなわれることは不当ではないがとしながらも、できるだけそこから直接的利益をうる人々にその経費を課すことを提唱している。この議論を公共土木事業についてみると、「社会の商業一般を助長するために必要なものについて」として、良好な道路・橋・航行可能な運河・港などをあげ、車両の重量や船の積載量に応じた通行税がこれらの事業の維持にとって最も公平であるとしている。そして、その理由を、公共土木事業のおかげで運送費が引き下げられ、財貨の価格が引き下げられることによって生じる利得の一部から通行税が支払れるのであって、最終的にこの租税を支払う人は新たな利得を獲得するためにその一部を放棄するだけなのであるからとしている<sup>9)</sup>。ここで注目しなければならない点は、このような個別的利益説の立場にたった費用負担配分論を展開しているところで、スミスが前提としている通行税の負担者が、直接的には財貨を運ぶ運送業者であり、最終的には彼らを通じてその財貨を手に入れる消費者であるという点である。運送業者はここで同等な競争力をもって公共土木事業のサービスを楽しむのであり、消費者はその財貨の消費という点では同等な存在なのであった。直接的にも最終的にも同質的な力をもった集団内での負担配分論として個別的利益説の導入がなされたのであった。ロックが国家活動一般について主張した議論は、このような前提のもとでスミスにおいて復活しているといえよう。だが、このことを公共事業一般についての負担配分論としてそのまま適用することはできない。なぜならば、現代の公共事業はすでに述べたように、資本にとっての生産基盤であると同時に最終消費者の生活基盤であり、等質な負担者の存在を前提できないからである。このような公共事業については、スミスの手数料主義・通行税原理はそのままの形で適用されないのである。

9) *Ibid.*, pp. 682-3, 邦訳書肆, 58-61ページ。

以上のように、租税負担論の学説が総括されるならば、それらをつぎのように要約できよう。租税負担論は個別的利益説から一般的利益説への発展としてとらえることができる。そして、個別的利益説において費用負担（租税）と利益（公共活動サービス）との直結を可能にしたのは租税負担者＝利益の享受者が平等な存在であった限りである。しかしながら、この平等性の崩壊は一般的利益を前面におしだし、租税負担と利益との直結の条件を破壊したのであった。

だが、「利益説の復興」とも呼ばれる公共経済学の抬頭は、この負担と利益との間に架橋しようとしている。消費の排除性の効かない公共財に対しても私的財のような効率的な資源配分を達成するために、市場機能を適用しようとするのである<sup>10)</sup>。すなわち、公共財において租税負担と公共財の配分とを直接的に結びつけようとするのである、公共財を個別的利益としてとらえようとするのである。だが、公共財の消費の非排除性という認識そのもののなかに公共活動による利益が個別的利益ではなく、一般的利益であるという認識が含まれている限り困難な問題にぶつかる。それは一般的利益が個人によって評価されなければならないということである。マスグレイブによれば、「個人が社会的欲求（全般的利益への欲求）を評価するという前提」がおかれなければならない<sup>11)</sup>。言い換えれば、社会的欲求を私的欲求と同次元のものに置換する社会的厚生関数が仮定されなければならないのである。しかしこれは租税負担と公共財の配分との間に幻の架橋をしたにすぎない。なぜなら、社会的厚生関数は現在のところ理論的仮説にすぎないのであり、誰もがその概念図を描けても設計図を描けないからである。

しかし、公共財の理論が消費の非排除性と非競合性を備えた純粋公共財とそれらが一定程度作用する準公共財とに区分され、市場機構を導入しやすい準公

10) Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, November 1954, pp. 387-9.

11) Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959, pp. 9-12, 木下和夫監修大阪大学財政研究会訳「財政理論」(I), 1961年, 12-8ページ, Social Wants, 社会的欲求の項参照。



公共財の費用負担配分問題を扱うようになると、そこでは一般的利益は純粹公共財の属性だと葬り去られ、公共財の消費者個人に帰属する個別的利益だけを問題とするようになる。このように、準公共財の費用負担配分問題に公共財の理論が転換することによって、個別的利益説が復興を遂げたことになる。公共財として問題を提起しながらその公共財たるゆえんを等閑視しているところに、現在の受益者負担論の意義と限界が存在するのである。

公共事業の費用負担配分論は公共事業による利益が一般的のものであると同時に個別的（直接的）なものでもあるというスミスの規定から再出発しなければならないのである。そしてこの出発を支えるものは、社会的厚生関数という抽象的なものではなく、現在の公共事業の利益と費用との分析に求めなければならないのである。

### III 水関連公共事業とその利益

社会的分業の進化によって特徴づけられる資本主義社会の生産力の発展は、同時に、社会成員の階級分化、諸階級間の対立を一層、深刻化させてゆく。この過程は一方では社会の利益を個別的利益に分解してゆく過程であるとともに、他方では一つの個別的利益をになう一つの階級の利益を社会の上にたつ国家を媒介として、一般的利益にまで高めてゆく過程でもある。すなわち、すでに明らかにしてきたように、等質的な、人間が独立した小生産者として平等にとりあつかう社会では、一般的利益は個別的利益の総和であり、一般的利益イコール個別的利益ととらえることが可能であり、その意味であえて一般的利益をうんぬんする必要はなかった<sup>12)</sup>。社会的分業が発展し、階級の分化がおこり、社会がいくつかの利益を異にする集団に分裂すると、個別的利益と一般的利益の分裂が生じる。個別的利益をになう集団のうちで、経済的に優勢な集団は、

12) ロックの国家観の基礎にある社会観（自然状態の認識）はホブズの戦争状態ではなく平和な状態であり、その意味では、自然状態から国家状態に入る必然性はないともいえる。ロックにあっては、論理的には人々に個別的利益を提供する機関は国家でなくてもよいことになる。鳥養彦前掲書、178—9ページ。

自分たちの個別的利益を社会の一般的利益と結びつけ、それによってより大きな利益を獲得しようとする。ここで、個別的利益と区別される新たな次元での一般的利益が成立することとなったのである。

具体的な例をあげよう。水関連公共事業の利益構造はいかなるものであろうか。流水や溜り水の利用は原初的には共同体や私的な会社によって担われていた。乾燥地西部の開拓とともに始まったアメリカの灌漑事業は、入殖団が共同体を形成することによって成し遂げられたものである。ロサンゼルス地域ではドイツ人の灌漑入殖地をモデルに、共有地をもった共同体が、コロラドではニューイングランドのタウン・ミーティングを模倣したコミュニティーがつくられた<sup>13)</sup>。灌漑規模が大きくなるにつれて、灌漑農民の自発的私的組織である協同組合 (cooperative irrigation company), 利潤を目的とする灌漑会社 (commercial irrigation company), 州法あるいは連邦法によって設けられる公共団体としての灌漑特別区 (irrigation district) によって、さらに連邦政府開拓局によって灌漑事業が行われるようになった<sup>14)</sup>。灌漑事業は受益者が同質的な農民であるあいだは（この条件は開拓地の入殖農民については容易に実現しえた）共同体によって行われることができた。また、畑地への灌漑水の供給というところにだけ事業目的があれば私潤を追求する私的会社にも実行可能であった。だが、灌漑施設が大規模となり建設費が莫大なものとなると、維持・管理ならまだしも建設はとうていこれらの私的な組織では不可能となる。さらに、大貯水池からの導水を必要とするような灌漑施設が灌漑目的のためにだけ建設されることなく、多目的貯水池として建設されるようになると、他の異なる利益と同時に灌漑の利益が同じ施設の建設・維持・管理を通じて追求されるようになる。それは、私的な組織によってではなく、国家（連邦開拓局）によってはじめて遂行されるのである。

灌漑によって発生する利益が受益者に配分される、すなわち個別的利益であ

13) Roy E. Huffman, *Irrigation Development and Public Water Policy*, 1963, pp. 15-7.

14) *Ibid.*, pp. 70-9.

るあいだは、その事業は私的な機関によって遂行されえたのであるが、農民層の分解、受益者間の経済的不均等化による個別的利益の一般的利益化により、この事業を遂行する主体を公共的機関あるいは国家に移さざるをえなくなったのである。そこでは、灌漑事業は単に農地への灌漑だけを意味するのではなく、それを通じた自作農の創出や地方開発をも含意するようになるのである<sup>15)</sup>。農民内部の階層分解は共同体による灌漑事業を不可能にしたが、さらに灌漑事業の多目的事業化はそれを中央集権的国家の手に引き渡すことになった。

洪水調節事業もはじめは洪水河川の近傍の土地所有者の事業であったものから、国家の事業へと転換してゆく。ミシシッピ下流が棉作プランターと奴隷とによって構成される単一的な社会であったあいだは、洪水防禦すなわち堤防の建設は沿岸の土地所有者であるプランターの私的業務の一つとされた。そして郡や教区はそれを監督するだけであった<sup>16)</sup>。プランターは自己の奴隷を農作業の片手間や農閑期に堤防建設に従事させた。これはまた堤防建設を安い費用でまかなうことを可能にしたものであった。堤防建設がプランターたちの個別的利益であったあいだは、このように国家の手を経ることなく、彼らの自発的事业として遂行されえたのであった。もちろんそれが十分な洪水防禦たりえたわけではないが。だが、南北戦争を経て、堤防建設の主体が私的プランターから、地方政府(郡・教区)の援助のもとに堤防委員会(堤防区)へあるいはルイジアナのように特許を与えられた堤防会社(Louisiana Levee Company)へと移ってゆく<sup>17)</sup>。これは南部プランター社会の崩壊とニューオーリンズを中心とする商業の発展と期を共にしており、奴隷所有者の単一的社会が崩れ、資本主義の波がミシシッピ下流をも襲ってきたことをしめしている。ここでミシ

15) J. Karl Lee, "Irrigation Policy for Arid Lands", *Journal of Farm Economics*, Vol. 32, No. 5, December 1952, p. 753.

16) Arthur D. Frank, *The Development of the Federal Program of Flood Control on the Mississippi River*, 1930, p. 16. フランス王国からプランターへの土地交付の条件の一つとして、堤防建設の義務が与えられた。

17) *Ibid.*, p. 32.

シッピート流での堤防建設は沿岸土地所有者の奴隷労働と資材の直接的供出から、堤防区による沿岸土地所有者への課税でまかなわれるようになった。堤防区は課税権、債券発行権、土地収用権をもち、地方の堤防建設に関してあらゆる権限をもったのである<sup>18)</sup>。また、郡・教区も単なる監督の位置から財政的援助を堤防区にするようになった。

さらに、ミシシッピー下流の洪水調節事業はもう一度大きな転期を迎えることになる。いまや洪水調節は個々の財産所有者から地方的な公的機関によって担われるようになったのであるが、その地方的な洪水防禦の力は、その堤防区の課税力に依存するようになる。そして、この課税力は各地区の土地所有者の財産力によって異なり、この財産力は資本主義経済の発展につれてますます不均等になっていく。そこで財政的に豊かな堤防区は頑丈な堤防を建設し、貧しい堤防区は脆弱な堤防しか建設できない。洪水は必ず弱い堤防のところで氾濫し、強い堤防の地区はそれにより安全をより確かなものにすることができる<sup>19)</sup>。財産力の格差を生みだす経済は、洪水調節事業を地方的な単位にまかせておくことによって、このような欠点を露呈させた。そこで、下流域全般におよぶ一つの機関による統一的な洪水調節事業が求められることになった。

ミシシッピー下流の洪水調節事業を連邦政府の事業にさせたのは、1879年のミシシッピー川委員会 (Mississippi River Commission) の創設にはじまり、1917年の洪水調節法と1928年の洪水調節法であった。ミシシッピー川委員会は、その権限を堤防の補修と堤防の傾斜と断面についての基準を決定することに限定されていた。1917年法の連邦参加は堤防区の堤防建設費1ドルに対して連邦政府が2ドルの補助をするというものであったが、堤防用地と維持費は依然堤防区でもたなければならなかった<sup>20)</sup>。1928年法は洪水調節事業に関して地方の

18) *Ibid.*, pp. 137-9. 課税は主に沿岸土地所有者への土地財産税であったが、堤防建設費、補修費の増徴はそれを一般資産、鉄道資産、農産物に対する商品課税にまで拡大するようになった。

19) *Ibid.*, pp. 68-70.

20) *Ibid.*, pp. 151-2. 用地費と維持費を含めた計算では、連邦と堤防区との財政負担は2:1ではなくおよそ1:1の割合となる。

財政的貢献が正当であるとしながらも、堤防用地の無償提供は別として新規事業の全費用を連邦政府がもつことを決めた<sup>21)</sup>。さらに、1936年の洪水調節法は可航河川の洪水調節事業をすべて連邦政府直轄責任にしたのである。以上の諸法を通じて洪水調節事業は地方的なものから統一的・中央集権的な事業へと転換していったのであるが、それを可能にした条件としてもう一つ忘れてはならないものがある。それはミシシッピ下流社会の棉作農業社会から商工業社会への発展であり、東部の市場としての地位の上昇である。ミシシッピ下流の洪水調節事業への連邦政府の参加を促すのに力のあったのは、棉作プランターよりも商工業資本であり、東部の資本であった<sup>22)</sup>。合州国すべての主要都市の銀行、全国銀行家協会、デルタ地域に商品を販売する製造業者、全国工業協会、全国信用販売者協会、主要鉄道会社、デルタ地域の不動産所有会社、全国不動産協会、ニューオリンズの木材会社、ニューオリンズ商工会議所、シカゴ商工会議所、ニューヨーク州商工会議所、合州国商工会議所、全国商業連盟はこぞってミシシッピ下流で連邦政府の責任において洪水調節事業が遂行されることを要求したのであった<sup>23)</sup>。いまや、ミシシッピ下流の洪水調節事業は沿岸の土地所有農民（プランター）だけの利益ではなく、南部資本と東部資本の利益ともなったのである。

灌漑事業と洪水調節事業における利益は個別的利益であるとする事業形態と費用負担関係から、どのようにして一般的利益にもとづく公共的活動、最終的には国家による事業形態へと転換してきたかを概観してきた。さらにこの一般的利益の構造を完成させていくのは、灌漑事業や洪水調節事業を他の事業と互いに結びつけて統合していく総合的事业である。資本主義的な社会的分業の発展にもとづく社会成員の分解、すなわち受益者の経済的性格の異質化は、共同

21) *Ibid.*, pp. 242-3.

22) 「連邦洪水調節を求める国民運動を生みだすうえで最も強力な影響力となったものは高まりつつある南部の産業上の重要性であり、アウトサイダーによるデルタ地域への投資であったということは明白である」。 *Ibid.*, p. 158.

23) *Ibid.*, pp. 159-76.

体によって担われていた事業をそれぞれ国家の手に引き渡すことになったが、国家の手に集中したそれぞれの事業は今度は別個の事業として各々遂行されるのではなく、統合された事業とされるのである。

そして、この総合的な事業はなお一層この受益者の異質化という帰結をおし進める。例えば、多目的貯水池事業において、洪水調節、水運、灌漑、電力、都市給水といった目的が単一の公共事業に合体されたとすれば、その利益は直接的には土地所有者、水運業者、農民、電力資本、都市給水事業者が共同で享受することになり、一層、受益者の経済的性格の異質性が顕著となる。

水関連公共事業の国家による統合は受益者の異質性のゆえに二つの問題をはらむ。第一に、その公共事業化の歴史のなかで各目的利益に対してそれぞれ利益集団が形成され、それに応じて水関連公共事業を遂行する別個の官僚機構が、それぞれの利益集団と結びつきながら独自に発展する。そのような官僚機構と利益集団とのゆ着と相互の対立というなかでしか、公共事業の総合化が実現しえないのである。

例えば、内務省開拓局の灌漑事業には全国開拓協会が、陸軍工兵隊の河川港湾事業には全国河川港湾会議が群がり、それぞれの利益集団を背景にしながら、各行政機関が他の行政機関に対抗してそれぞれの事業領域を拡大するために、総合化を進めてきたのであった<sup>24)</sup>。このような官僚機構と利益集団とのゆ着のなかで進展した総合化の帰結は、第一次フーバー委員会が指摘しているように、行政機能の重複と財政資金の浪費である<sup>25)</sup>。特定の利益集団の利益に従属する形で水関連公共事業の総合化が進展することになるのである。

第二に、異なる受益者集団間による公共事業費用負担の被せ合いの問題である。総合事業によって生ずる利益がすべて一般的利益であり、したがってすべて租税でまかなわれるならば、このような問題は生じないが、電力などの直接

24) Arthur Maass, *Muddy Waters: The Army Engineers and the Nation's Rivers*, 1951, p. 122.

25) Commission on the Organization of the Executive Branch, *Organization and Policy in the Field of Natural Resources*, 1949, pp. 22-7.

の利益が総合事業に組みこまれ、一部の利益から資金が償還されると、費用負担をめぐって紛争が生じる。このように水関連公共事業の総合化は租税によってまかなわれる一般の利益と直接的利益にもとづく料金による費用償還が可能な個別的利益を同時に包含することになり、それらの対抗として現象するのである。

総合的事业、技術的には多目的貯水池事業が実施されていくのは、1928年のボウルダー峡谷事業計画法、1933年の TVA 法、1936年の洪水調節法、1939年の連邦開拓法を通じてであった。水関連公共事業が総合化されていったのは、灌漑、洪水調節、水力開発がそれぞれ私的・地方的な事業から連邦政府の事業とされるようになり、水運のための水路建設だけを連邦政府が担当すればよいという状態が消失したからである。総合化は連邦化の必然的な帰結であった。単一目的の私的・地方的水関連事業が公共的な事業に転換することによって、それはさらに次の段階へと、総合的公共事業へと発展したのであった<sup>26)</sup>。そして、総合化は既存の事業目的を統合させるだけではなく、それが新たな事業目的を同時に生み出すことになる。私的・地方的な単一目的事業では問題とされなかったレクリエーション、野生動物の保護、水汚染（温度障害）防止などが新たに事業目的として追加されるようになる<sup>27)</sup>。

総合的水関連公共事業の特徴はホワイトによれば、① 多目的事業、② 流域計画、③ 社会変動を意図する流域規模での多目的事業の結合であるが<sup>28)</sup>、それがもたらす利益の側面からその特徴をみると、① 多目的性すなわち異なる利益の結合、② 利益帰属者の無限定的性格、③ 直接的利益からの間接的利益の派生となるであろう<sup>29)</sup>。

26) 総合化の経緯については、U. S. President's Water Resources Commission, *A Water Policy for the American People: Vol. 3 Water Resources Law*, 1950, chap. 9 Comprehensive Development, pp. 383-491, を参照。

27) Gilbert F. White, *Strategies of American Water Management*, 1969, p. 39.

28) *Ibid.*, pp. 34-5.

29) 拙稿、水資源開発の総合化と評価基準、「経済論叢」第120巻第5・6号、1977年11・12月、42-3 ページ。

水関連事業の諸目的は一般的利益として国家の手になる公共事業に高められたのであるが、それら諸目的が一つの総合事業に統合されることによって、各目的の一般的利益のうに総合事業全体の一般的利益を置くことになり、一般的利益の性格は総合事業において一層強まることになる。さらに、水関連公共事業という総合事業とは、河川全体、河川統域全体を統御の対象とするものであり、特定の区間（堤防建設）や特定の地域だけの灌漑や給水だけを問題とする個々の単一目的事業とはその性格を大きく異にする。したがって、その事業の影響は流域全体に及ぶものであり、その様々な利益を受ける者を特定することは困難となる。それはそのあらゆる影響を考慮に入れた事業として遂行されなければならないのである。それゆえ、たとえ洪水調節・電力・灌漑だけが主要な目的であるとしても、レクリエーション、水生動植物の保護、水質保全などあらゆる利益が当然考慮に入れられなければならない。また、直接的受益者の経済的性格は各目的の直接的受益者間においても異なっているのであり、直接的利益の単なる接合は、異なる受益者集団間相互に対立を生み出すことになる。そこで、直接的利益を越えた社会的な目標が受益者集団間の利益を統合する論理として必要とされるようになる。その目標として、経済成長や地域開発あるいは福祉の向上などが掲げられるのである。

総合的な水関連公共事業は、社会成員の分解の結果、一般的利益を代表するものとして登場したのであるが、それはまた同時に個別的利益（直接的利益）としての性格を併せもつものでもあった。そして、この一般的利益と個別的利益とが公共事業において結合していることこそが現代の公共事業の特徴をなしているのである。資本の生産基盤としての側面をもつ資本に帰属する直接的利益は個別的利益である場合が多く、国民一般の生活基盤となるものについては一般的利益の側面が強い。この一般的利益と個別的利益とのからまりを、次に洪水調節と灌漑について概観しておこう。

費用便益分析で用いられる洪水調節便益評価のための直接便益と間接便益は氾濫想定区域の生活者としての住民にも営業者としての資本にも一体となって



帰属する利益であり、ここでは一般的利益と考えられる<sup>30)</sup>。だが、土地財産の高度利用による便益は追加的資本に資本市場の利子率を掛けることによって算定され<sup>31)</sup>、それは洪水調節が資本の追加的投資を可能にすることによって生じる利益であり、明らかに営業活動にのみ帰属する利益である。それは資本だけがこの利益を享受することのできる個別的利益となる。だが、一般的利益と個別的利益とに、洪水調節事業の利益をそれぞれ分割することはできない。同じ洪水調節効果が資本にとっての個別的利益となる側面と国民一般にとっての一般的利益となる側面とをもっているのである。

灌漑便益の算出は直接便益、間接便益および公共便益でなされる。直接便益は灌漑農家所得の純増分でしめされ、公共便益は入殖機会、雇用機会、新投資機会、入殖農民の租税支払によって可能となる社会施設およびサービスの整備、地方および地域経済の安定としてしめされる<sup>32)</sup>。この直接灌漑便益はその受益者が経済力の等しい農家である限り個別的利益をなすと考えられる。だが、灌漑農家の灌漑費用支払能力が事業費用を越えるという条件が付与されなければならない。なぜなら、農家の支払能力を越えた事業は個別農家だけの利益を代表するのではなく、他の利益をも代表するからこそ実施されるからである。他方、公共便益は入殖農家だけではなく一般住民生活から資本の営業活動を含めその利益帰属の範囲は広がっており、それは一般的利益をなすと考えられる。

総合的水関連公共事業では、一般的利益と個別的利益の構造はさらに複雑になるとともに、様々な目的利益の単一事業への統合による事業利益全体の一般的利益化の傾向が一層強くなる。次に、このことを総合的水関連事業によって

30) 直接便益は水位頻度曲線と水位被害曲線によって得られる氾濫想定区域の被害財産額である。間接便益は洪水時における営業活動および流通の妨害によって生じる損失と水防のための費用として計算される。また、人命の損失による被害の回避もこの直接便益に含まれるであろうが、費用便益分析の算定には含まれていない。Otto Eckstein, *Water-Resource Development: The Economics of Project Evaluation*, 1958, pp. 127-33.

31) *Ibid.*, p. 133-4. この便益には、さらに氾濫想定区域の土地投機による利益、不動産資本の利益も含められるであろう。

32) *Ibid.*, pp. 197-206, 214-8. 前掲草稿, 56ページ。間接便益は直接便益の灌漑農家外の経営体への波及効果であるが、長期的なターム、国民経済のレベルでは便益として問題にならない。

生じる共同費用について見ていくこととする。

#### IV 共同費用と費用負担配分

水関連公共事業における利益構造の一般的利益化現象に最も大きなインパクトを与えたものは事業の総合化＝多目的化による共同費用の発生である。典型的には、多目的貯水池が同じ貯水を通じて洪水調節、水運、灌漑、都市および工業への給水、発電など種々の異なる便益を同時に達成する場合に共同費用が発生する。多目的貯水が複数の目的利益の結合生産過程になることによって、その生産過程の費用は共同費用となる。だが、この結合生産が生みだした結合生産費（共同費用）を各目的利益に振り分けることはできない<sup>33)</sup>。したがって、共同費用の投下によって得られる利益の対価を各目的利益に正しく振り分ける原理は存在しないことになるのである。分割されない共同の費用の存在が分割されない共同の利益の存在を規定することになる。

しかし、この共同費用の発生によって条件づけられた水関連公共事業の共同の利益は、完全な意味でのそれではない。J. M. クラークは、一方の産物の増加が同時に他方の産物の増加に繋がる結合生産において共同費用が発生するとした。すなわち同一の生産過程から二種類の産物が生産されるとしても、そのなかで一方の産物の増加が他方の産物の減少に繋がるならば、それはもはや彼のいう結合生産ではないのである<sup>34)</sup>。また、ランズマイヤーは共同費用を広義には、「各目的が別個に遂行されるよりも少ない総費用で二つあるいはそれ以上のプロジェクト便益の生産に寄与する費用」と定義し、狭義には、「二つあるいはそれ以上の便益の生産に固定した比率で寄与する支出」と定義した<sup>35)</sup>。

33) John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, 1848, the edition of Collected Works of J. S. Mill, Vol. III, University of Toronto Press, 1965, pp. 582-4, 末永茂喜訳「経済学原理」(同), 1960年, 253-7ページ。「生産費はこれらのもの(結合生産物)の価格を決定しない。ただそれらのものの価格の合計を決定するだけである。生産の経費をこれら二つのもののあいだに割り当てるには、まだその原理が欠けている」。

34) John Maurice Clark, *Studies in the Economics of Overhead Costs*, 1923, pp. 98-103.

35) Joseph S. Ransmeier, *The Tennessee Valley Authority: A Case Study in the Economics of Multiple Purpose Stream Planning*, 1942, pp. 175-8.

実際には、水関連公共事業の結合生産と共同費用はクラークの定義やランズマイヤーの狭義のそれがしめすものではない。洪水調節、灌漑、給水、水運、電力各目的はそれぞれ貯水池を必要とするが、それぞれ対立する側面を同時にもっている。洪水調節にとっては、洪水期には貯水量が少ない程その目的が達成されるが、灌漑にとっては、灌漑期に、給水にとっては、常にとりわけ水需要の多い時期、貯水量を多く貯えている方が望ましい。水運にとっては、河川水の水位を常に一定に保つ貯水池管理が望ましく、発電にとっては、ピーク時にできるだけ大きい落差を必要とする。このように、多目的貯水池は各目的間の共同性とともに対立性をも併せもつことになる<sup>36)</sup>。貯水池建設を必要とする各目的利益を貯水池建設サイトの限られた河川で同時に達成する、しかも全体の費用を節約しながら達成するという意味で、それは共同性を保証する。だが、貯水池の管理、各目的施設の配分においてそれは鋭い対立性を伴うものである。総合的水関連公共事業において発生する共同費用は一方で社会全体の利益を追求するうえでの合理性をもち、それは事業全体の費用の節約となって社会全体に還元される可能性をもつとともに、他方で特定の利益のために他の特定の利益を犠牲にするという可能性をも内包しているのである。結合生産のもたらす一般的利益の享受者の経済的性格の差異を単一目的の事業と較べて一層際立たせているうえに、結合生産のなかでそれぞれの利益の対立性が押し込まれることによって、結合生産による一般的利益を個別的な利益に従属させる危険性をはらんでいる。TVA における大戦前後の結合生産はまさにその好例を提出していた。TVA は総合開発のなかの一つの事業として当初電力目的を位置づけていたが、次第にその関係は逆になり、電力目的のために総合開発を利用するまでになった<sup>37)</sup>。バックウォーターによる洪水被害をもたらすとする流域住民の反対の強かった発電のためのダグラス・ダムの強行建設<sup>38)</sup>、火力発電

36) 拙稿、多角的公企業と共同費用、「経済論叢」第121巻1・2号、1978年1・2月、46-7ページ、同、水資源開発財政と費用配分、「日本財政学会第35回大会研究報告要旨」、1978年10月、4-5ページ。

37) 前掲拙稿、多角的公企業と共同費用、55-7ページ。

のための石炭露天掘りによる流域荒廃、土砂流出、水汚染の発生<sup>38)</sup>などは以上のことを物語っている。

それでは、結合生産の結果生じた共同費用の負担問題はどのように解決されるべきであろうか。共同費用はどのような形で受益者のあいだに負担されなければならないのであろうか。

TVA がとった共同費用負担問題の解決は、多目的施設の総事業費から各目的の直接費を除いた残余の共同費用を各目的（洪水調節・水運・電力）にそれぞれの便益評価（alternative justifiable expenditure theory）にもとづき配分（コスト・アロケーション）したのである<sup>40)</sup>。このような解決を迫られたのは、TVA が電力部門に進出することによって自由競争が犯されるとする TVA に対する私的電力資本の攻撃にあい、TVA の電力部門を他の部門と切り離して独立採算制にしたためであった<sup>41)</sup>。電力部門は企業形態をとり、その他の部門は政府形態をとることによって、両部門にまたがる共同費用は各部門にすべて分割されたうえで、一方は料金収入により、他方は租税によってまかなわなければならないようになった。このような解決は両部門間の対抗、結合生産における対立性を露顕させることとなった。また、どのような方法で共同費用を振り分けるにせよ、それは恣意性を免れえないし、個別目的への正しい振り分け方法

38) Gordon Clapp, *The TVA: An Approach to the Development of a Region*, 1955, pp. 39-45.

39) T. V. A.: Attacked for Strip Mining, *New York Times*, July 4, 1965.

40) Ransmeier, *op. cit.*, pp. 248-342. 便益評価による実行可能なコスト・アロケーション方式はランズマイヤーによれば、relative national benefit theory と alternative justifiable expenditure theory がある。前者は各目的の国民便益評価の比較から直接アロケーション率を導きだすものであるが、後者は単独事業でそれぞれの目的便益を達成するための費用（総身替費用）から共同事業の各目的にとっての直接費を除いた残余（残留身替費用）をアロケーション率の基準にするものである。しかしこの身替費用の評価は費用からみた便益の評価ともいえるので、ランズマイヤーはそれを便益評価法の一つと考えたのである。

なお、TVA では残留身替費用のことを妥当投資額とイコールでしており、日本の妥当投資額とは使い方が違う。したがって、前稿「多角的公企業と共同費用」で alternative justifiable expenditure theory を「身替妥当支出法」としたが、「身替残留便益法」と記した方が正確になる。

41) 前掲拙稿、多角的公企業と共同費用、48-53ページ。

は存在しないのである<sup>42)</sup>。

TVA と異なった共同費用問題の解決は、結合生産によって生みだされた利益を平均費用原理ではなく限界費用限理で配分すれば、共同費用の振り分けの問題を生じさせることなく効率的な資源配分をもたらす受益者間での費用負担が実現するという考えに代表される。これは、J. S. ミルの「この場合（結合生産）は生産費にたよることができないのであるから、私たちは、生産費に先行し、それよりももっと基本的な価値法則—需要供給の法則—に立ちもどらなければならない」とする考えにもとづくものである。共同費用であろうと直接費用であろうと、それらは一つの目的利益を一単位増加させる場合の増分費用に帰着するのであり、それぞれの目的利益の限界費用でそれぞれの価格設定をすれば、問題は解決するとする<sup>43)</sup>。長期的に平均費用が逡減するという費用構造で、かつ費用の完全償還という条件がある場合にはコスト・アロケーションの必要性が生じるが<sup>44)</sup>、そうでない場合（平均費用逡増）には、コスト・アロケーション問題は回避できる。この限界費用価格設定による総合的水関連公共事業の費用負担配分は、それぞれの目的利益すべてについて限界費用価格設定ができる場合に可能である。すなわち、各目的利益において個々の受益者に利益が個別化され、そうすることによって各目的利益の限界費用曲線と交わる需要曲線が存在することが前提となる。しかし、各目的利益において、受益者が資本であったり、単なる消費者であったりする異質的な受益者構造である場合には、一義的な限界費用価格設定はできないのであり、したがってこのようなアロケーション回避は不可能となる。

42) Ransmeier, *op. cit.*, pp. 175, 394-5, S. V. Siriacy-Wantrup, "Cost Allocation in Relation to Western Water Policies", *Journal of Farm Economics*, Vol. 36, No. 1, January 1954, pp. 109-10.

43) J. S. Mill, *op. cit.*, p. 583, 邦訳書曰, 255-ページ。

44) Jack Hirshleifer, James De Haven and Jerome W. Milliman, *Water Supply: Economics, Technology, and Policy*, 1960, pp. 93-4.

45) James C. Loughlin, "The Efficiency and Equity of Cost Allocation Methods for Multipurpose Water Projects", *Water Resources Research*, Vol. 13, No. 1, February 1977, p. 9.

以上二つとは異なる共同費用問題に対する合理的な考え方はグレイによって提出されている。グレイはこの問題を次のように考えた。「共同費用は何らかの特定の便益やあるいは特定の個人や個人の集団の利益のためにではなく、一般的利益のために生じたのである。それゆえ、個々の受益者によるよりも社会一般によって、それが負担されるべきであるとするのが妥当である」<sup>46)</sup>。一般公共収入からすなわち租税から共同費用は支払れねばならないとするのである。結合生産による利益が個別的利益に分解されない以上、それは最も合理的な解決方法である。

ここで費用負担の問題まで考慮に入れた総合的な水関連公共事業は三つに分類することができる。

第一の類型は、その利益をすべて目的利益にさらに個人に帰属する個別的利益に分割してしまう全く分権的な事業形態である。だが本当にそれができるならば、この事業は公共当局によって遂行される必然性はないことになる。実際には、公共当局の手によって権力的に遂行されるのであり、そのことは利害の対立を前提としている。したがって結局は、この分権的综合事業の意味するのは、本質的には財政負担の根拠なき転嫁ということになる<sup>47)</sup>。

第二の類型は、総合的事业の利益を基本的に一般的利益ととらえるもので、対立する社会成員の共同の利益の遂行が一般的利益を形成するという考え方にもとづく。だが、この一般的利益の追求を官僚機構だけに任せておけば、すでに述べたように一般的利益が個別的利益に従属してしまうものであるゆえに、対立する各受益者がその事業の決定および運営に参加する制度的保障が伴わなければならないであろう。そして、各利益者の経済的参加は基本的に集権的（租税による負担）であるが、同時に発生する個別的利益には直接的利益者

46) Horace M. Gray, "Joint Costs in Multiple-Purpose Projects", *American Economic Review*, Vol. 25, No. 2, June 1935, p. 235.

47) この立場での水資源管理を徹底させて説いているものに、Steve H. Hanke and Robert K. Davis, "Potential for Marginal Cost Pricing in Water Resource Management", *Water Resources Research*, Vol. 9, No. 4, August 1973. pp. 808-25, がある。

にその利益に応じた負担が要求されるであろう。

第三の類型は、第一と第二の類型を折衷させたものであり、TVA にその類型が見られる。一般的利益を個別的利益に分解する部分と分解しない部分その両方をもった事業である。これは現在のほとんどの総合的公共事業に見られる類型であり、その帰結は TVA においてすでに見たとおりである。そして、現在の公共事業はこの第三の類型から第一あるいは第二の類型への移行の選択を様々な意味において迫られているのである。

ここで第二の類型の総合的水関連公共事業の費用負担配分についての輪郭を簡単に与えておく。総合的な事業においては、共同費用と各目的に帰属する直接費用（分離費用）という大きな費用分類が可能である。共同費用は一般的利益に属するので租税でまかなわれるのは当然であろう。問題は直接費用である。各目的において発生する直接費用に関して、どれが一般的利益でありどれが個別的利益であるか判断し区別しなければならない。この基準は受益者が等質であるのかそうでないのかによって与えられている。洪水調節目的と灌漑目的についてそれを検討してみる。

洪水調節では、その利益（便益）が直接洪水調節便益、間接洪水調節便益と土地財産の高度利用による便益によってしめされた。前二者は前節でみたごとく一般的利益であるが、後者の便益は個別的利益であり、営業資本および土地資本の利潤として実現される。したがって、洪水調節の利益は個別の資本によって純収益として実現されるのであり、その利益は排他的に享受される。またそのような利益が実現しないならば洪水調節区域への投資はなされないであろう。洪水調節の費用はこのような利益を自由に享受できる資本の間でその利益にしたがって負担されなければならないことになる。この利益にもとづく負担は資本に純収益をもたらす目的利益の事業費の負担一般に適用できる。ハンクとデイビスは強制洪水保険の例を適用して、氾濫原の居住者から少なくとも年平均洪水被害額の一部を徴収すべきであるとしているが<sup>48)</sup>、それは居住者の非

48) *Ibid.*, pp. 815-6.

等質性を無視し、洪水調節利益をすべて個別的利益に解消してしまう誤った考え方である。

灌漑事業における直接便益と公共便益も同じく、個別的利益と一般的利益にあてはめることができる。ここでの問題は個別的利益としての直接便益の処理である。灌漑事業の費用負担について、1902年の連邦開拓法は受益農民の期間10年以内での100%費用償還を規定したが、農民にそのような支払能力がないことから1939年には、支払能力に応じた償還に切り換えられた。このように個別的利益に対する費用負担問題に負担能力主義が適用されるのは、支払能力がその事業費用を下廻る場合であり、それは公共便益でしめされる一般的利益が大きいことの表現でもある。さらにこの負担能力主義は、農民のあいだで所得力の格差が広がる場合や、農家経済が兼業化するにつれて農業所得と農家所得とが違ったものになってくるにつれて、その適用の合理性はますます大きくなる<sup>49)</sup>。しかし、同質的な経済主体間に適用できるこの能力主義も、異質的な経済主体間では適用できないことも明らかである。

水関連公共事業は一般的利益をもたらす限り、公共的主体によって建設・管理されなければならない。そしてその場合の費用負担配分の原則は、共同費用については一般的租税から、直接費用については個別的利益をもたらすものは受益者から利益に応じて、あるいは能力に応じて課徴されたものから、一般的利益だけをもたらす直接費用はこれも一般的租税からまかなわれることである。これが総合的な公共事業を遂行していくための費用負担あるいは租税負担の原則となろう。

49) 西頭徳三、農家経済における公共的費用の負担能力に関する一試論、「農業計算学研究」第9号、1976年2月、同、土地改良区の費用負担、岩手県鹿野六郷土地改良区編「地域開発と農業水利」、1976年11月、所収、同、個別経営と土地改良における費用負担問題、「農業計算学研究」第11号、1978年6月。氏は個別経営における格差の発生が費用負担問題に利益基準を適用できない条件の一つとなっていることを分析しておられる。



## V ま と め

アダム・スミスは公共事業による利益を一般的なものであると同時に個別的なものであるにとらえた。これを複雑な総合的事業のなかで再確認することが、現在の公共事業論をめぐるまた租税負担配分論をめぐる混乱を解きほぐすことになる。国家および自治体の公共的機能の膨張するなかで、財政収支のアンバランスが至るところで拡大し、それに呼応した形で公共収入の拡大をはかるための議論が多く出されるようになったが、そういった議論が陥ち入りがちな公共的機能の公共的側面を軽視する傾向のなかで、スミスの考え方は問題解決の筋道をしめす貴重な手がかりであった。

現代の資本主義社会では、公共的機能の拡大とそれに伴う公共事業分野の膨張、それらが公共事業の総合化を促し、公共的機能の一層の拡大の過程を進展させている。言い換えれば、公共事業の利益が一般的利益を一層前面に押しだしてきている。これが現実であるが、その認識と最近の公共事業の費用負担をめぐる議論とのちぐはぐさに気づく人が多いのではないだろうか。これに答を与えるものは、供給される公共的な財そのものの性格の技術的な分析ではなく、その受け手の手に届く利益の分析である。公共事業の便益はそれ自体としてすぐに便益となるのではなく、私的な活動と結びついてはじめて便益となり利益となるのである。したがって利益の受け手の分析なしにその利益をうんぬんしても、それは経済学的に大きな意味をもたない。スミスは利益の受け手を分析したからこそ、公共事業の利益を一般的利益と個別的利益とに区別して理解することができたのである。この理解がはじめて公共事業による利益を明らかにすることができ、さらにそれにもとづいて租税負担論をも展開することを可能にするのである。小論は、このスミスの公共事業論、租税負担論を現代の公共事業を代表する総合的公共事業に適用したものである。ここでようやく公共事業に対する現実認識とその費用（租税）負担配分をめぐる議論とが統一して理解できるのではないであろうか。